

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/111734>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

# Nederland en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart

1815-1868

Een moeizaam intergouvernementeel leerproces

*Bob Reinalda*

De nederlaag bij Leipzig (1813) van Napoleon Bonaparte, die grote delen van Europa aan Frankrijk had onderworpen, had gevolgen voor Nederlands internationale positie. Nederland maakte sinds 1810 deel uit van het Franse keizerrijk. Bij het door buitenlandse troepen bewerkstelligde vertrek van de Fransen uit Nederland eind 1813 nam de koningsgezinde G.K. van Hogendorp de leiding op zich. Door zijn toedoen keerde de Prins van Oranje terug uit Engeland en werd het politieke stelsel vernieuwd. Nederland sloot zich aan bij het verbond van staten dat tegen Frankrijk vocht. Het leverde troepen voor de Slag bij Waterloo (1815), waar Napoleon definitief verslagen werd.

Het Congres van Wenen legde de nieuwe Europese verhoudingen vast. De grote mogendheden bepaalden er de samenvoeging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden tot een bufferstaat die eventuele nieuwe Franse agressie kon tegengaan. De Britse minister van Buitenlandse Zaken lord Castlereagh, de grote strateeg achter het Congres, wilde voorkomen dat de Scheldemondd ooit nog in Franse handen zou vallen en bewerkstelligde in Den Haag dat Nederland zijn belangen bij de onderhandelingen aan het Verenigd Koninkrijk toevertrouwde.<sup>1</sup> Ook de Rijn speelde in Wenen een rol door de vorming van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart. Deze allereerste intergouvernementele organisatie krijgt tegenwoordig aandacht van onderzoekers vanwege een vroeg (maar gering) supranationaal element.<sup>2</sup> Dit artikel gaat na waarom deze Centrale Commissie ontstond en hoe Nederland zich in deze vroege Europese samenwerking opstelde.

## Wenen 1815: institutievorming in de internationale betrekkingen

De grondslag voor de soevereine staat en het machtsevenwicht tussen staten was vastgelegd in het Verdrag van Westfalen uit oktober 1648. De vredesregelingen van Utrecht (1713) en Wenen (1815) bevestigden deze principes van het Westfaalse statensysteem. In Wenen was bevestiging nodig omdat Napoleon met zijn veroveringstochten het Europese machtsevenwicht had verstoord en enkele tijdens de Revolutie van 1789 door Frankrijk zelf verkondigde principes had geschonden, zoals nationale zelfbeschikking en verwerping van de veroveringsoorlog. Na de Slag bij Parijs van begin 1814 deed Napoleon afstand van de troon (al daagde hij nog een keer op) en keerden de Bourbons erop terug. Eind mei tekenden acht staten het Verdrag van Parijs, dat het einde van de oorlog met Frankrijk regelde en de Franse grenzen grotendeels herstelde. Over de overige zaken besliste het Congres van Wenen van september 1814 tot juni 1815.

De staten in Wenen erkenden dat het Westfaalse statensysteem niet langer functioneerde. Anders dan voorheen achtten zij ter wille van vrede en het regelen van de machtsbalans institutionele oplossingen nodig. Volgens de politicoloog Inis Claude waren de voorwaarden daarvoor voldoende en in een gunstige combinatie aanwezig: staten functioneerden aan het einde van de napoleontische oorlogen als onafhankelijke politieke eenheden, hadden voldoende onderling contact, waren zich bewust van de problemen die uit hun co-existentie voortkwamen en erkenden de noodzaak van instituties en systematische methoden voor het regelen van hun onderlinge verhoudingen.<sup>3</sup> John Ikenberry beargumenteert dat staten na diep ingrijpende oorlogen een oplossing moeten zoeken voor de nieuwe machtsongelijkheden tussen grote en kleine staten. Terughoudendheid van de sterkste en leidende mogendheid (de hegemoon) is daarbij doorslaggevend. Wanneer deze niet het onderste uit de kan haalt, maar een langetermijnoplossing voorstaat met bindende mechanismen, zoals verdragen, gemeenschappelijke managementverantwoordelijkheden, organisaties en gezamenlijk overeengekomen normen en principes, krijgt de hegemoon zeggenschap over die orde. De kleinere staten kunnen in de nieuwe orde meegaan, omdat de mechanismen daarvan conflicten verzachten of oplossen en de deelnemers een stem hebben in de bepaling hiervan. In Wenen speelde het Verenigd Koninkrijk als opkomend hegemoon deze institutioneel bindende rol.<sup>4</sup>

Ondanks de terugkeer van koningshuizen richtte het Congres van Wenen zich niet op herstel van oude machtsverhoudingen, maar op modernisering. De daar afgesproken regeling van de diplomatieke betrekkingen (met een alfabetische volgorde van staten en de oudste diplomaat als voorzitter indien overeenstemming daarover ontbreekt) vergemakkelijkte het overleg tussen staten. Internationaal gemaakte afspraken werden voortaan vastgelegd in een *Acte finale*, waaraan ondertekende verdragen werden gehecht. Dit bevorderde het internationale recht en liet discussies voortborduren op oudere overeenkomsten. De belangrijkste uitvinding in 1815 was die van de vervolgconferentie. Anders dan bij vroegere internationale congressen werd afgesproken voortaan een vervolgbijeenkomst te beleggen om te zien of alle afspraken waren uitgevoerd. Omdat dit laatste meestal niet gebeurde, leidden vervolgconferenties tot nieuwe afspraken, waaronder een datum voor een nieuwe bijeenkomst. Dit leidde tot reeksen conferenties, die later in de eeuw institutionaliseerden in intergouvernementele organisaties met een permanent secretariaat en regelmatige algemene vergaderingen.<sup>5</sup> De bijeenkomsten bleken leerprocessen, omdat samenwerken en onderhandelen binnen multilaterale instituties een bepaalde attitude vraagt, wil men tot resultaat komen. Veel politici en diplomaten moesten hieraan wennen. Dat gold ook voor de Centrale Commissie.

In Wenen was over de vrije doorvaart op internationale rivieren gesproken vanwege het bevorderen van onderlinge handel. Deze op vrijhandel vooruitlopende ideeën sloten aan bij oudere opvattingen over 'onschuldige' (de veiligheid niet bedreigende) doorvaart. Rivieren openstellen voor de schepen van andere staten (internationaal verklaren) was voor de Rijn al in 1648 gebeurd (Verdrag van Westfalen, artikel 89). In oktober 1804 verving een Frans-Duits Octrooioverdrag voor de Rijn de groeiende wirwar aan tolheffingen door een gezamenlijk Rijnoctrooi. De opbrengsten werden gebruikt voor verbetering van de bevaarbaarheid. Een binationaal secretariaat in Mainz regelde de administratie en geschillen. In mei 1814 proclameerde artikel 5 van het Verdrag van Parijs het recht op vrije scheepvaart op de Rijn voor alle staten, dus niet alleen oeverstaten. Over de verdere uitwerking hiervan vergaderde in Wenen het Comité inzake Scheepvaart, waarvan ook Nederland lid was. De Britten waren voorstander van geheel vrije doorvaart, maar Pruisen

wist met andere oeverstaten de openstelling te beperken tot de handelsvaart. Het regime voor het gebruik van internationale rivieren dat hieruit voortvloeide, werd vastgelegd in de Slotakte van Wenen: de algemene principes in de artikelen 108-117, de regels voor de Rijn in Annex 16B en de regels voor andere rivieren, waaronder de Maas en Schelde, in Annex 16C.<sup>6</sup>

### **Nederland en de Centrale Commissie tot de Akte van Mainz (1831)**

Voor de implementatie van het principe van vrije doorvaart werd op 8 juni 1815 de Centrale Commissie voor de Rijnvaart opgericht met als leden Frankrijk, Nederland en vijf Duitse staten (Baden, Beieren, Hessen, Nassau, Pruisen). De zetel werd de vestingplaats Mainz, waar op 15 augustus 1816 de eerste vergadering plaatsvond. Elke staat kreeg een commissaris. Achtereenvolgens vertegenwoordigden M.J. Bourcourd (1816-1832), I. Ruhr (1832-1848), T.J. Travers (1848-1859) en jonkheer E.F.E. Testa (1859-1868) Nederland.

Verwacht werd dat het opstellen van een volgens artikel 116 noodzakelijk reglement binnen afzienbare tijd zijn beslag zou krijgen, maar het duurde vijftien jaar voor de lidstaten overeenstemming over het functioneren van de Commissie bereikten. In plaats van twee keer per jaar kwamen zij tussen 1816 en 1831 honderden keren bijeen.<sup>7</sup> De lange duur en het intensieve overleg waren deels het gevolg van de noodzaak helderheid te krijgen over de interpretatie van de in Wenen opgestelde principes. Regeringen en diplomaten waren aan een experiment begonnen. Niet eerder was een dergelijk reglement opgesteld en ondervinding met multilaterale samenwerking ontbrak, al waren ervaringen met het bilaterale Secretariaat uit 1804 voorhanden.

Belangrijkste oorzaak van de lange duur was de belangenarticulatie door Pruisen en Nederland. Pruisen was binnen de in Wenen gevormde Duitse Bond van 34 monarchieën en vier vrije steden de belangrijkste stimulator van politieke eenwording en economische ontwikkeling. Tussen 1816 en 1819 nam het in economisch opzicht de leiding door alle interne heffingen en tollens te beëindigen, één buitentarief voor Pruisen in te stellen en de tarieven te standaardiseren. Hiermee ging het van protectionisme over op gematigde vrijhandel. Andere Duitse staten volgden en vormden vanaf 1825 onderlinge douane-unies, waaruit in 1834 de algemene Zollverein voortkwam. Deze douane-unie was tegelijk een nauw met de Duitse industrialisering verbonden eenwordingsproces onder Pruisische leiding. Hierbij telden de verbetering van het transport over rivieren (met in 1816 de eerste stoomboot op de Rijn) en (vanaf 1835) de aanleg van spoorwegen die de metaalindustrie en technologische ontwikkeling stimuleerde.<sup>8</sup> Binnen de Centrale Commissie kwam Pruisen krachtig op voor deze belangen, aansluitend bij de in Wenen vastgestelde vrije Rijnvaart. Nederland bestreed echter dat de internationale status ook voor de riviermonding gold. Het hieruit voortvloeiende conflict toonde het toenemende zelfbewustzijn van (sinds 1815) koning Willem I, en had commerciële achtergronden. Nederland oriënteerde zich op het Verenigd Koninkrijk, waarmee in 1824 een afbakening van invloedssferen en wederzijdse handelsliberalisering in de koloniën in Azië werd afgesproken. Dit legde de grondslag voor de Nederlands-Britse koloniale verbondenheid, die meer dan een eeuw de Nederlandse economische ontwikkeling bevorderde.<sup>9</sup> Problematisch was wel dat de Britten zich na Castlereagh's dood in 1822 geleidelijk van het Europese continent afkeerden.

De spanning tussen Pruisische en Nederlandse belangen binnen de Centrale Commissie vertraagde de onderhandelingen over het reglement en leidde tot een slepend conflict over een 'interimistisch' dan wel definitief reglement. Pruisen bleef vanaf 1825 demonstratief van de

beraadslagingen weg en weigerde het surplus van door Pruisische bureaus geïnde octrooirechten uit te keren.<sup>10</sup> Na veel getouwtrek kwam op 31 maart 1831 het beoogde reglement tot stand als Akte van Mainz. Deze beperkte zich tot oeverstaten en noemde Amsterdam, Rotterdam en Dordrecht als vrijhavens voor de Rijnhandel. De strijd tussen de Duitse staten en Nederland over de riviermonding ('jusqu'à la mer' was volgens Nederland niet 'dans la mer') werd niet beslecht (de tekst liet de mogelijkheid open bij een herziening hierover opnieuw te onderhandelen), maar er was een compromis. De reglementaire Rijn omvatte voortaan de riviergedeeltes van de Lek en Waal tot aan Krimpen en Gorinchem, waarbij Nederland zich verplichtte de Rijnvaartschepen vrije doorvaart naar zee te verlenen tegen betaling van een vast recht, in plaats van naar believen bij nationale wetgeving vast te stellen rechten, zoals Nederland had verlangd. Terwijl het de Duitse staten om alle vertakkingen en mondingen van de Rijn ging, wilde Nederland hiertoe alleen de Lek rekenen, zoals de preambule vermeldt, en weigerde Nederland in 1842 een verzoek de IJssel onder de Akte te brengen.<sup>11</sup>

Vanwege de Belgische opstand in 1830 waren de bepalingen over Antwerpen, de Schelde en de Maas weggelaten, omdat Nederland geen gezag meer over België had en de partijen de Akte eindelijk wilden afronden. De Schelde en de Maas bleven echter agendapunten, omdat zij in Wenen waren genoemd, en de Akte zou een rol spelen in de scheiding tussen Nederland en België.<sup>12</sup>

De Akte van Mainz bracht uniforme regelingen voor de hele Rijnvaart en bevatte enkele toezichtbepalingen. De Commissie kon commissies instellen om besluiten voor te bereiden en bewerkte dat zij zelf voorschriften kon uitvaardigen. Er kwamen uit gemeenschappelijke gelden betaalde inningskantoren, opslagplaatsen, een centrale boekhouding, Rijninspecteurs en een Kamer van Beroep om eenduidige rechtspraak te bevorderen. De hoofdinspecteur was benoemd voor het leven en zwoer trouw aan de Commissie. Hij vertegenwoordigde daarmee geen nationale belangen, maar die van de organisatie – een principe dat ook bij andere internationale organisaties bestond. In de Commissie had elke staat één stem en gold formeel de unanimiteitsregel. Maar de praktijk leerde spoedig dat besluitvorming bij strikte unanimiteit nauwelijks werkt. Zoals in andere internationale organisaties volgde een minder strikte regeling, omdat staten meenden dat organisaties waren opgericht om problemen aan te pakken en met resultaten te komen. Voor bepaalde zaken werd de stemverhouding afhankelijk van de oeverlengte van de rivier: Nederland en Frankrijk elk een zesde van de stemmen, Pruisen een derde en de vier andere Duitse staten samen een derde (met een onderlinge verdeling).

Omdat buitenlands beleid de essentiële belangen van het land raakte, bleven destijds de daarmee samenhangende (niet voor de openbaarheid en andere staten bedoelde) overwegingen buiten het parlement. In de *Handelingen* van de Staten-Generaal is weinig over de Centrale Commissie te vinden, wel enkele begrotingsposten voor reizen en verblijf van de Commissaris: 36.000 gulden voor 1819, 24.000 voor 1820, 30.000 voor 1821 (op een totaal voor Buitenlandse Zaken van 628.446), beduidend minder voor 1822 (7372), maar weer meer voor 1928 (17.040). Na 1831 was het traktement van de Commissaris 1450 gulden (vanaf 1836: 2000), beduidend minder dan de 22.000 in 1835 voor de gezanten bij de federatieve Duitse Bond en de handelsstad Frankfurt.<sup>13</sup> In de Kamer werden praktische zaken (sluikhandel, het belang van Keulen, verboden goederen) een enkele keer terloops genoemd; soms klonk protectionisme (vrijhandel ten koste van binnenlandse fabrieken).



*Mainz aan de Rijn, hoofdstad van Rijnland-Palts*

*[Overgenomen uit 150 jaar Centrale Commissie voor de Rijnvaart (Duisburg 1966)]*

In het kader van het justitiebeleid ondersteunde Tweede Kamerlid H.M.A.J. van Asch van Wijck op 8 mei 1929 het Rijnvaartbeleid van koning Willem: de Staat der Nederlanden was van ‘even eerbiedwaardige oudheid als Frankrijk of Engeland’. ‘Ik zal altijd met dankbaarheid erkennen den echt vaderlandschen geest, welken de verlichte staatsman ten toon spreidde, die op dit beginsel van zelfstandigheid van het Rijk der Nederlanden, in de geschillen over de Rijnvaart, de regten van dat Rijk tegen de afwijkende begrippen van vreemde mogendheden handhaafde en mannelijk verdedigde.’<sup>14</sup> In de Troonrede van 17 oktober 1831 meldde de koning: ‘Te midden van de rampen, die dat Vaderland zoo onverdiend treffen, worden bij voortduring de vriendschappelijke betrekkingen met de andere Mogendheden onderhouden en aangekweekt. De moeilijkheden, welke de regeling van de Rijnvaart vele jaren belemmerden, zijn, door het sluiten eener overeenkomst met de Rijnsoeverstaten, thans uit den weg geruimd, en is die overeenkomst bereids in werking.’<sup>15</sup> Maar zo eenvoudig lag het niet.

### **De Schelde en de Maas, de Belgische Opstand (1830) en het Traktaat van 1839**

België was geen partij bij het Rijnoverleg. Voor de Zuidelijke Nederlanden vormde de Schelde een bittere pil. In 1585 had Nederland de vrije vaart afgesloten met een fort en een wachtschip.



Dit had de economische ontwikkeling van Antwerpen gefnuikt. Als gevolg van het Traktaat van Münster uit januari 1648 was de vrije Scheldevaart voorgoed gesloten, wat betekende dat de Antwerpse haven afhankelijk bleef van Nederland. Pas onder het Franse bewind was de vrije Scheldevaart hersteld (1792) en zij werd bevestigd in het Verdrag van Den Haag (1795). In de onderhandelingen over riviervverdragen in 1795, 1804 en 1814-1815 was ook de al in 1648 tol-vrij gemaakte Maas (artikel 12 van het Traktaat) meegenomen, omdat Frankrijk en Engeland vrije scheepvaart op meer rivieren beoogden.

In 1829 vertoonde koning Willem territoriale ambities met zijn wens het grondgebied van de staat op de linker Rijnsoever uit te breiden tot aan de Moezel.<sup>16</sup> Maar in de zomer van 1830 zorgde onvrede in de Zuidelijke Nederlanden voor een opstand van de Franstalige burgerij en het volk, in oktober gevolgd door het uitroepen van de Belgische onafhankelijkheid. Willem had hierop nauwelijks antwoord en vond geen steun bij de grote mogendheden, die eerder sympathie voor de Belgen hadden of andere prioriteiten stelden.

In 1831 stelden het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Pruisen, Oostenrijk en Rusland op een jaren durende conferentie in Londen de scheidingsvoorwaarden op tussen Nederland en België.<sup>17</sup> Daarbij werden de artikelen uit de Slotakte van Wenen van toepassing op rivieren die beide landen 'doorkruisen' (*Bases de Séparation*, uit januari) en 'scheiden' (Traktaat van 24 Artikelen, uit oktober). Nederland aanvaardde het Traktaat van 18 Artikelen uit juni niet en begon in augustus de Tiendaagse Veldtocht, die België weliswaar niet terugbracht, maar de onderhandelingspositie van Nederland versterkte.<sup>18</sup> Omdat de Londense conferentie in oktober bepaalde dat Nederland Zeeuws-Vlaanderen mocht behouden, bedongen de Britten onder druk van België, tot teleurstelling van Nederland, een bescherming van de Belgische handel door toevoeging van enkele bepalingen over vrije scheepvaart op de Schelde en haar vertakkingen (met inbegrip van de tussenwateren tussen Antwerpen en de Rijn) en een spoorverbinding over land met Duitsland (de latere IJzeren Rijn). Een traktaat tussen België en de vijf grote mogendheden legde dit in november vast.

In september 1832 formuleerde de Britse lord Palmerston een 'thema' dat het rivierenrecht voor de Schelde nader uitwerkte en de Akte van Mainz op de Maas toepasselijk verklaarde, waardoor het leek of deze voor de Belgen tot in zee vrij was. Nederland maakte geen bezwaar tegen een voorlopige toepassing van de Akte, maar bleef tegen de vrije doorvaart. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk dwongen Nederland daarop met een scheepsembargo en havenblokkade tot toegeven. Deze werden in mei 1833 opgeheven, toen een wapenstilstand werd overeengekomen (de Conventie van Londen met beide landen). Onderhandelingen tussen Nederland en België in Zonhoven leidden later dat jaar tot overeenstemming over de Maas. Door hardnekkigheid van koning Willem I duurden de onderhandelingen in Londen nog tot 19 april 1839, toen Nederland en België in een traktaat de eindverdragen tekenden, die weinig verschilden van het Traktaat van 24 Artikelen uit 1831. Het traktaat van 1839 betekende vrije doorvaart op de Schelde, al behield Nederland het recht tol te heffen (artikel 9.3). Aan deze Scheldetol kwam door afkoop een einde in mei 1863 (Verdrag van Lambermont).<sup>19</sup> Het twintig meter hoge standbeeld *Schelde Vrij* in Antwerpen toont de vreugde hierover. Artikel 9.7 regelde de vrijmaking van de Maas, die echter kampte met moeilijke bevaarbaarheid.

## Van de Akte van Mainz naar de Akte van Mannheim (1868)

Na 1831 kwam de Centrale Commissie iets vaker ter sprake in de Tweede Kamer, in december 1832 vanwege de nadelen voor de suikerhandel. Nederland ontving aan doorvoerrechten niet langer twee gulden per honderd ponden, maar slechts 26,5 cent.<sup>20</sup> Wel nam de doorvoer flink toe. Kamerverzoeken om uitgaven en inkomsten van de Rijnvaart in de rijksbegroting te melden ontweek minister van Financiën A.W.N. van Tets van Goudriaan eerst (betreft cijfers van de Commissie), maar op 15 december 1835 was hij duidelijker: 'Het is bij den onzekeren toestand, waarin zich ons land ook tegenover Duitschland geplaatst ziet, onraadzaam om in stipte uitrekening nopens dit onderwerp te treden.'<sup>21</sup> Kamerklachten over het achterhouden bleven echter aanhouden. In 1842 bleken de Rijnvaartrechten bijna 189.000 gulden op te leveren, die op de Westerschelde maar liefst 340.000, de Maas 18.500, de Oosterschelde 1100 en de tussenwateren tussen Rijn en Schelde bijna 1700.<sup>22</sup>

Op 11 december 1837 verkondigde de conservatieve minister van Buitenlandse Zaken J.G. Verstolk van Soelen in de Kamer dat Nederland gepast moest antwoorden op onverwachte Pruisische verordeningen met nieuwe belemmeringen voor de Rijnvaart.<sup>23</sup> Binnen de Centrale Commissie toonde Nederland zich obstinaat. In 1840 bezorgde het de lidstaten 'veel ergernis' met de instelling van een stoomsleepdienst op de Waal in plaats van de overeengekomen aanleg van jaagpaden.<sup>24</sup> Het werd een jarenlang slepende onenigheid. Toen Pruisen in 1843 strengere politievoorschriften voor stoomschepen voorstelde, wilde de minister hierin niet meegaan en instrueerde hij de Commissaris dat de Nederlandse wet boven de Akte ging (ook toen ongebruikelijk), waardoor er geen gemeenschappelijke verordening voor de hele Rijn kwam.<sup>25</sup> In strijd met een commissiebesluit stelde hij varen zonder Rijnpatent niet strafbaar.<sup>26</sup> Ook vond hij het overbodig in de *Staatscourant* te melden dat de Commissie als Hof van Appel in Rijnvaartzaken kon optreden.<sup>27</sup>

Commissaris Ruhr functioneerde slecht. In zijn rapporten beperkte hij zich tot het noodzakelijke en in 1842 meldde hij een voor Nederland nadelige Pruisische kabinetsorder niet.<sup>28</sup> Verstolk van Verschuren liet zijn Commissaris in de Centrale Commissie de tussenwateren tussen Antwerpen en de Rijn als onderhandelingsobject inzetten bij de Duitse staten (voor concessies van Pruisen) en België (waarmee onderhandeld werd), maar de Duitse staten wachtten op overeenstemming tussen Nederland en België, die in november 1842 in Maastricht werd bereikt, waarna zij dezelfde gunsten kregen. De zet van de minister was mislukt.<sup>29</sup> Op 30 oktober 1845 bekritiseerde het inmiddels liberale Kamerlid L.C. Luzac de regering, die met Frankrijk verlaging van doorvoerrechten op de Rijn had voorgestaan, maar de macht van Pruisen en de Belgische positie verkeerd had ingeschat. Hierdoor was het Nederlands-Franse beleid in 1844 mislukt. 'Onze diplomatie waakt over het algemeen niet voor onze commerciële belangen. Deze zijn echter voor onze welvaart, ja voor ons volksbestaan van het grootste gewigt. Bij de onderhandelingen met Pruissen en het Tolverbond over de opheffing der lasten, die nog op de Rijnvaart drukten, heeft men het regte oogenblik verzuimd. Had men zich ten nutte gemaakt, eer de overeenkomst tusschen Pruissen en België werd gesloten, zoo zou de Rijn reeds vrij zijn.'<sup>30</sup>

Toen de Nederlandse regering nadien in de slepende onderhandelingen met de Zollverein steun zocht voor een liberalere scheepvaartpolitiek (lagere lasten en een douane-unie), stuitte het op 'onverzettelijke tegenstand van Pruisen', volgens C.B. Wels omdat Nederland zich in



de afgelopen decennia 'terecht in Duitsland de roep verworven had van met chicaneuze en kleingeestige methodes de handel via de Rijn te hebben belemmerd'.<sup>31</sup> Het ontbrak aan duidelijke instructies uit Den Haag, waardoor de reacties van de diverse Nederlandse gezanten in Duitsland slecht gecoördineerd waren. Er ontstond zelfs een competentietwist tussen de gezant in Frankfurt en Commissaris Travers.<sup>32</sup> De laatste probeerde de verhoudingen te verbeteren met ridderorden, onder meer voor de Hoofdinspecteur van de Centrale Commissie, zelf een Pruis maar voorstander van het Nederlandse beleid de Rijnlasten te verminderen, en de Commissarissen van Baden en Nassau.<sup>33</sup> De steun van het Frankfurter parlement in 1848 plaatste de regering voor een dilemma, omdat deze niet van regeringen, maar van een revolutionair orgaan kwam. Om Nederland te dwarsbomen haalde Pruisen 'vele grieven' op.<sup>34</sup> Met het verloop van de Duitse revolutie viel de steun voor het Nederlandse beleid weg, waardoor dit stakte.<sup>35</sup>

De Centrale Commissie had intussen, mede door de Duitse economische en politieke dynamiek, een coördinerende rol gekregen voor alle zaken die met de Rijn te maken hadden, zoals octrooien, verkeersvoorschriften, gevaarlijke stoffen en bevordering van de scheepvaart. Zij kwam één keer per jaar bijeen en vaardigde voorschriften uit die de lidstaten moesten ratificeren, zoals een aanvullend artikel over het vervoer van kruit (1838) en het Politiereglement (1850). In 1860 werd vanwege politieke en militaire spanningen binnen de Duitse Bond de zetel van Mainz naar Mannheim verplaatst.

In de jaren vijftig en zestig kwam de Centrale Commissie in de Kamer weinig ter sprake. Bij wet van 8 augustus 1850 was de heffing van tollén en doorvoerrechten gestaakt. In 1851 meldde het ministerie van Financiën de onder zijn beheer vallende sleepdienst langs de Waal op te heffen en wat de jaagpaden betreft te komen 'tot eene letterlijke opvolging van de Mainzer conventie', die Nederland daartoe immers verplichtte.<sup>36</sup> Na ruim tien jaar zag Nederland in dat het aan multilaterale afspraken gebonden was. In 1855 sprak de Kamer nog haar bezorgdheid uit over de samenhang tussen de bouw van een brug in Keulen en de vermindering van de Rijnvaartrechten, maar de minister achtte een 'laconieke' behandeling hiervan in de Kamer beter dan een uitvoerige bespreking.<sup>37</sup>

Ook in Duitsland vervielen nog resterende tollén, speciaal na de opheffing van de Duitse Bond in 1866. Toen Pruisen in 1867 voorstelde de Akte van Mainz te herzien, stemde Nederland met de noodzaak daarvan in: 'Men kan zelfs zeggen dat van de conventie van 1831 weinig in zijn geheel is gebleven'.<sup>38</sup> Op 17 oktober 1868 kwam de Akte van Mannheim tot stand, die duidelijke principes voor de ontwikkeling van de Rijnvaart op politiek, economisch en technisch terrein bevatte, zoals vrijheid van scheepvaart, gelijke behandeling van schepen en schippers, belastingvrijstelling, vereenvoudiging van douaneafhandeling, onderhoudsverplichtingen, uniforme veiligheidsvoorschriften, gemeenschappelijke rechtspraak en bezwaarschriftprocedures. De Centrale Commissie kon voortaan gedetailleerde reglementen opstellen en er mochten geen rechten meer worden gegeven, wat een codificatie van een gegroeide praktijk inhield.<sup>39</sup> Zij was hiermee een volwassen organisatie geworden, wat ook Nederland had ingezien. Met de Duitse eenwording in 1871 en het wegvallen van Frankrijk (geen oeverstaat meer door de Frans-Duitse Oorlog) werd deze nog sterker dan voorheen een zaak van Duitsland en Nederland. De Centrale Commissie functioneert nog steeds. Het Verdrag van Versailles (1919) leidde tot reorganisatie en vestiging in Straatsburg (1920). De Akte van Mannheim werd pas in 1963 opnieuw bijgesteld.

## Conclusie

De Centrale Commissie voor de Rijnvaart vloeiende voort uit een op het Congres van Wenen ingezette economische en politieke vernieuwing. De literatuur over Nederlands buitenlandse en binnenlandse politiek besteedt weinig aandacht aan deze vroege Europese samenwerking. Nederland behoort evenwel tot de eerste lidstaten van deze oudste intergouvernementele organisatie, wat aanleiding mag zijn tot nader onderzoek.<sup>40</sup> De regering overschatte door de Verenigde Nederlanden en de aanvankelijke Britse steun haar internationale positie en bereikte in multilaterale onderhandelingen weinig. Doordat zij ‘mannelijk’ vasthield aan de heffingen die zij in de Rijnmond kon opleggen, werd het reglement van de Centrale Commissie na vijftien jaar onderhandelen in 1831 een compromis, en acht jaar onderhandelen over de Belgische afscheiding bracht geen beter resultaat dan in 1831. De Nederlandse regering moest zich schikken naar wat grote mogendheden bepaalden, en benutte nauwelijks de mogelijkheden die multilaterale samenwerking kleine landen bood. Haar werkwijze binnen de Centrale Commissie in de jaren veertig gold volgens Wels in Duitsland als ‘chicaneus’, was slecht gecoördineerd en leidde, zoals in 1845 in de Kamer werd geconstateerd, niet tot succesvol beleid. Een inzet voor intergouvernementele (laat staan supranationale) multilaterale samenwerking ontbrak. Nederland lapte de besluiten van de Centrale Commissie opzichtig aan zijn laars, maar moest hierop in 1850 (met de jaagpaden) terugkomen. Het duurde lang voordat Nederland het leerproces had doorgemaakt dat voor deze multilaterale samenwerking noodzakelijk was.

Van goede betrekkingen opbouwen met nabuur België was geen sprake, zoals ook latere schermutselingen over de Schelde tonen. België hoopte op herziening van het Traktaat van 1839, maar de Nederlandse Eerste Kamer verwierp tweemaal de overeengekomen verdragsontwerpen (uit 1919-1920 en 1925).<sup>41</sup> Pas in 1963 kwam een verdrag over de Schelde-Rijnverbinding tot stand en in 2005 volgden verdragen tussen Vlaanderen en Nederland over het Scheldegebied.<sup>42</sup> De moeilijkheden over ontpoldering van de Hedwigepolder (2008-2012) lijken in deze traditie te staan.

## Noten

- 1 H. Nicolson, *Het Congres van Wenen* (Amsterdam 1964) p. 72 en 202.
- 2 G. Thiemeyer en I. Tölle, ‘Supranationalität im 19. Jahrhundert? Die Beispiele der Zentralkommission für die Rheinsschiffahrt und des Octroivertrages 1804-1851’, *Journal of European Integration History* 17(2011) p. 177-196; R.M. Spaulding, *Institutional antecedents of European integration*, zie <[http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/20\\_institutional-antecedents-of-european-integration.pdf](http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/20_institutional-antecedents-of-european-integration.pdf)>.
- 3 I.L. Claude, *Swords into plowshares. The problems and progress of international organization* (Londen 1966) p. 17-18.
- 4 G.J. Ikenberry, *After victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars* (Princeton 2001) p. 41.
- 5 B. Reinalda, ‘The evolution of international organization as institutional forms and historical processes to 1945’ in: R.A. Denmark (red.), *The international studies encyclopedia*, deel III (Chichester 2010) p. 1904-1907.

- 6 B. Reinalda, *The Routledge history of international organizations* (Londen 2009) p. 28-30.
- 7 Spaulding, *Institutional antecedents*, p. 5.
- 8 Reinalda, *Routledge history*, p. 32-33.
- 9 D. Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland* (Utrecht 1995) p. 34.
- 10 C.W. van Santen, *Het internationale recht in Nederlands buitenlands beleid, 1840-1850* (Den Haag 1955) p. 594.
- 11 Van Santen, *Het internationale recht*, p. 602-603.
- 12 J. Barents, *Het internationaal statuut van de Maas* (Amsterdam 1940) p. 8-10.
- 13 *HTK* 1834-1835, Kamerstuk nummer v A, ondernummer 2, p. 76.
- 14 *HTK* 1828-1829, p. 633.
- 15 *HVV* 1831-1832, p. 1-2.
- 16 Hellema, *Buitenlandse politiek*, p. 34-35.
- 17 Barents, *Het statuut*, p. 9-15; J. van de Wouwer, *Belang van Rijn-, Schelde- en Maasrecht voor België* (Antwerpen 1958) p. 17-19, 29-32 en 48-51.
- 18 Barents, *Het statuut*, p. 11.
- 19 Van de Wouwer, *Belang*, p. 31.
- 20 *HTK* 1833-1834, p. 102.
- 21 *HTK* 1836-1837, p. 44.
- 22 *HTK* 1843-1844, Kamerstuk nummer E, ondernummer E, p. 557-558.
- 23 *HTK* 1837-1838, p. 18.
- 24 Van Santen, *Het internationale recht*, p. 596.
- 25 Thiemeyer en Tölle, 'Supranationalität', p. 189.
- 26 Van Santen, *Het internationale recht*, p. 595.
- 27 *Ibidem*, p. 592.
- 28 *Ibidem*.
- 29 Van Santen, *Het internationale recht*, p. 613.
- 30 *HTK* 1845-1846, p. 22.
- 31 C.B. Wels, *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1848-1919. Eerste periode 1848-1870*. Eerste deel, 1848 (Den Haag 1972) p. xiv.
- 32 *Ibidem*, p. xv.
- 33 Van Santen, *Het internationale recht*, p. 593.
- 34 *Ibidem*, p. 598.
- 35 Wels, *Bescheiden*, p. xv.
- 36 *HTK* 1851-1852, Kamerstuk nummer II V, ondernummer 84, p. 281.
- 37 *HTK* 1855-1856, p. 79.
- 38 *HTK* 1868-1869, Kamerstuk nummer 86, ondernummer 4 (Memorie van Toelichting) p. 746.
- 39 J.-M. Woehrling in: *Viering van de 140ste verjaardag van de Akte van Mannheim* (Straatsburg 2008) zie <[http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/140anniv/Brochure140\\_nl.pdf](http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/140anniv/Brochure140_nl.pdf)>, p. 10.
- 40 Zie archieven in het Nationaal Archief, o.a. Rijnvaartcommissaris en Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1826-1953.
- 41 Van de Wouwer, *Belang*, p. 33-36.
- 42 E. Van Hooydonk, in: *Viering 140ste verjaardag*, p. 65-66.